

·财政税收·

我国积极财政政策风险实证分析

Positively Analyzing the Risk of Proactive Fiscal Policy in China

张 爱 龙

ZHANG Ai-long

(厦门大学经济学院 厦门 361005)

[摘 要] 本文从宏观经济运行和财政运行两个方面对我国积极财政政策的风险问题进行实证分析。基本结论是：(1) 积极财政政策在一定程度上实现了部分预期目标，实施该政策要比不实施该政策要好。如果企图通过一直实施该政策来实现预期目标，则财政风险是存在的；(2) 我国国债在总量上不存在风险问题，财政风险主要存在于结构上。

Abstract: This article analyze positively the risk problem of the proactive fiscal policy in two aspects, macroeconomic function and fiscal function. The basic conclusions are, (1) the proactive fiscal policy achieves some anticipative goals to a certain extent, it is better to carry out the policy than not to carry out it. If the government attempts to achieve its desired goals by implementing the policy at all times, we think there will be risks. (2) there is no risk in the gross of national debt, fiscal risk mainly consists in the structure.

[关键词] 积极财政政策 财政风险 宏观经济运行 财政运行

Key words: Proactive fiscal policy Fiscal risk Macroeconomic function Fiscal function

[中图分类号] F810.2 [文献标识码] A [文章编号] 1000-1549 (2003) 08-0007-04

一、积极财政政策与宏观经济运行

(一) 积极财政政策实施以后宏观经济变量的变化情况

1. 积极财政政策与社会消费

从1998—2001年，与上年相比的商品零售价格水平一直呈现负增长，分别为-2.6%、-3.0%、-1.5%和-0.8%。与上年相比的居民消费价格水平在1998年和1999年分别为-0.8%和-1.4%，虽然从2000年开始由负转正，2000年和2001年分别为+0.4%和+0.7%。但是，以1985年价格计算的1998—2001年全国居民消费支出的年均增长率只有6.8%，比1991—1996年9.0%的水平低了2.2个百分点。这说明，整个社会消费、特别是居民消费仍处于低迷状态。

2. 积极财政政策与社会投资

(1) 1991—1996年与上年相比的全社会固定资产投资增长率分别为23.9%、44.4%、61.8%、30.4%、17.5%和14.8%，年均增长32.6%。其中，国有经济的年均增长率为26.4%，集体经济的年均增长率为39.2%，个体经济的年均增长率为22.1%，其他经济1993—1996年的年均增长率为44.1%。而1997—2001年全社会固定资产投资的增长率分别为8.8%、13.9%、5.1%、10.3%和13.1%，年均增长10.5%。其中，国有经济年均增长7.7%、集体经济年均增长8.2%、个体经济年均增长10.6%、其他经济年均增长18.1%。这说明从趋势上看，与1997年以前相比，1997年以后我国固定资产的增长速度不论从总体来看，还是从各种经济成份来看都呈现下降态势。

(2) 1993—1996年，与上年相比的资本形成总额增长率分别为55.6%、28.4%、24.0%和12.5%，而1997—2001年的这一比率则分别只有5.9%、3.8%、3.9%、5.9%和15.3%；1993—1997年，按支出法计算的GDP中的资本形成率的分别为43.5%、41.3%、40.8%、39.3%，而1998—2001年的这一比率则分别是37.4%、37.1%、36.4%和38.0%。

(3) 1998—2001年,与上年相比的全社会固定资产投资增加额中,分别有14.5%、62.9%、7.7%和9.0%的投资是国家预算内资金形成的,而1996—1997年的这一比例分别只有0.2%和3.7%;1998—2001年与上年相比的基本建设投资增加额中,分别有22.3%、84.9%、11.9%和32.9%的投资是国家预算内资金形成的,而1996—1997年的这一比例分别只有2.5%和4.0%。

这说明,与亚洲金融危机以前相比,1998年以后我国固定资产的增长速度不论从总体来看,还是从各种经济成份来看都呈现下降态势;我国宏观经济运行中的资本形成率基本上呈下降状态,而且资本形成总额的增长速度降低得也比较快;全社会固定资产投资和基本建设投资的增加在很大程度上是政府财政投资的结果。

3. 积极财政政策与出口

1991—1997年,我国以美元计算的出口贸易总额的年均增长率为16.7%,而1998—2001年与上年相比的增长速度分别是0.5%、6.1%、27.8%和6.8%。除2000年我国由于出口退税率提高等原因使出口增长较快外,其他年份的增长速度都比较慢。这说明,我国仍然没有走出亚洲金融危机对我国外贸出口后不利影响的阴影。

4. 积极财政政策与经济增长

1998—2002年,我国保持了7.8%、7.1%、8.0%、7.3%和8.0%的经济增长率。据有关部门测算,这期间,国债投资,包括带动的银行贷款和地方、企业的投资,拉动经济增长1.5个、2个、1.7个、1.8个和2个百分点。

5. 积极财政政策与就业

(1) 从城镇登记失业人数来看,1996—2001年城镇登记失业人数分别为520万、570万、571万、575万、595万和681万,登记失业人数呈递增之势。

(2) 从城镇登记失业率来看,1991—1996年的城镇登记失业率在都在2.3%—3.0之间,而1997年以后,这一比率都在3.0%以上。其中,2001年达到3.6%。

(3) 从下岗职工的再就业来看,1998年以来,再就业率逐年降低之势。1998年是50%,1999年降至42%,2000年是35%,2001年是30%,2000年上半年则只有9%。

(二) 积极财政政策与财政风险

通过以上的分析,对积极财政政策实施的结果比较客观的评价应该是:第一,在我国宏观经济形势极其困难的情况下,积极财政政策对于保持和促进总需求的稳定和一定的增长,防止经济进一步下滑及由此而可能带来的社会震荡,保证我国经济以一定的速度增长发挥了重要的不可替代的作用。同时也为我国经济体制改革的进一步深化和经济结构的进一步调整创造了良好的外部环境。实施该政策要比不实施该政策好一些。第二,积极财政政策在有限的程度上增加了投资需求,但没有较好地启动起民间投资和消费来进一步促进经济增长,对出口需求的刺激作用也是有限的。总之,积极财政政策并没有完全刺激起整个社会的总需求来;第三,它对城镇失业问题的解决效果和下岗职工再就业的下岗也不是很明显。

我们以为,在评价积极财政政策的政策效果,即其是否达到其预定目标时,应考虑到积极财政政策的局限性问题,只有这样才能对积极财政政策有一个更客观的评价。

(1) 对于亚洲金融危机所造成的出口需求不足问题,财政虽然可以采取提高出口退税率的办法来增强出口能力,但问题的根本解决还得取决于金融危机的结束、东南亚国家经济的恢复和币值的稳定以及世界经济形势的好转。

(2) 对于居民消费需求不足问题,财政可以以增加支出的方式提高预算拨款的行政事业单位的职工的工资的办法来增加一部分居民的收入水平,但对于广大企业职工及其他居民收入水平的提高、对于居民收入预期的下降及支出预期的增加等问题,财政的作用是有限的。而由于收入预期下降,支出预期增加,消费预期看淡,边际消费倾向降低。这样,政府投资所产生的乘数效应不尽理想。

(3) 对于民间投资不积极问题,财政可以采取增加政府投资的办法加以引导,但它无法直接提高民间

投资的预期收益率,无法直接改变民间投资者观望徘徊的态度。

(4) 对于城镇职工的下岗和下岗职工的再就业问题,由于政府投资主要集中于如上所述的基础设施领域的项目,而从事这些项目建设的劳动力主要是农民工。这样,政府投资虽然缓解了民工分流的压力,但对于城镇失业问题的解决则效果不明显。

事实上,以增加政府投资为主要手段的积极财政政策所能发挥的作用应在于维持一定的总需求增加量和一定的经济增长率,其主要目的应在于避免经济下滑、社会动荡。由于引发当前总供求失衡、经济增长率下滑、失业增加的外部性、体制性、结构性原因不可能在短期内克服,这意味着积极财政政策不论是短期实行还是中、长期实行,它只能在一定程度上实现部分预期目标,而不是完全实现全部预期目标。如果财政想凭借自己的努力一直实施积极财政政策来实现刺激起总需求、推动经济增长、启动企业生产或生产扩张、减少失业或使失业者再就业的目标,我们认为财政政策风险应该是存在的。财政政策风险主要表现在:

(1) 积极财政政策不可能完全实现其预定目标。就该政策实施的结果来看,对某些预期目标其作用比较明显,如保持一定的经济增长速度、稳定总需求不再下滑;对某些预期目标其作用不很明显,如消化过剩商品、刺激非政府投资、启动企业生产;对某些预期目标则没有发挥什么作用,如增加就业、阻止职工下岗。

(2) 积极财政政策为了达到其预定目标所投入的经济资源量可能远远大于其实现目标所应投入的经济资源量,而这会降低整个社会经济资源配置的效率。

(3) 在经济资源一定的条件下,政府投资量的增加会相应地挤掉一部分私人投资,而政府在某些领域投资的效率往往比私人投资的效率低。目前私人投资不旺在一定程度上与政府对某些投资领域准入的限制以及产品定价、产权归属的法律法规不健全有关,只要政府放宽对某些投资领域的控制,建立健全有关产品定价、产权归属的法律法规,私人投资是会相应增加的。有人估计,目前在政府投资的项目中,有20%的投资完全可以由民间投资来取代。

(4) 目前的政府投资存在着不同程度的浪费,这种浪费一方面表现为一部分政府投资被挤占、挪用于非政府投资项目,如建办公楼宿舍楼、购小汽车、出国旅游、发放工资等,这使财政资金不能“资”尽其用;另一方面表现为某些政府投资项目前期准备不足、配套资金不落实、重复建设、劣质工程等,这使政府投资的效率降低。

二、积极财政政策与财政运行

财政政策对财政运行的影响,就是指财政政策对财政收支及其对比关系的影响。我国实施的积极财政政策实质上是一种扩张性财政政策。我国目前实施的这种扩张性财政政策主要是以“增支”的方式进行的,增支的结果是导致财政赤字的增加,而增加的赤字要以举债的方式弥补。在政府财政对债务采取“借新还旧”的情况下,政府债务实际上由财政赤字和到期的本金(或本金和利息)组成。这说明,政府的赤字问题实际上是包含在政府的债务问题中的。政府债务也是债务,它也存在偿还的问题。由于一定时期内GDP中应该而且能够由财政集中的收入量是有限的。所以,积极财政政策对财政运行影响的问题实质上就是政府财政对债务的承受能力问题。一般说来,财政对政府举债的承受能力主要由赤字规模所决定的国债规模来决定。衡量国债规模的指标主要有债务依存度、国债偿还率、国债负担率和居民应债能力四个。

(一) 衡量国债规模指标的计算

1. 债务依存度。1997—2002年我国国家财政的债务依存度分为17.4%、22.2%、20.2%、20.9%、19.4%和22.6%,中央财政的债务依存度分别为43.5%、48.6%、48.1%、48.0%、50.7%和53.7%。由于我国地方政府没有举债之权力,所以,中央财政的债务依存度更能说明问题。

2. 国债偿还率。我国1997—2002年国家财政的国债偿还率分别为12.5%、12.8%、9.3%、6.7%、7.6%和8.5%,也即国家财政当年可实际安排使用的财政收入是其全部财政收入的87.5%、87.2%、90.7%、93.3%、92.4%和91.5%。中央财政的国债偿还率分别为24.1%、23.2%、16.6%、11.9%、13.9%和14.

6%，也即中央财政当年可实际安排使用的财政收入是其全财政收入的75.9%、76.8%、83.4%、89.1%、96.1%和95.4%。

如果把社会保障收支、制度外收支计入财政收支之中，不论是全国财政还是中央财政的债务依存度和国债偿还率都会比现在低一些的。

3. 国债负担率，1997—2002年我国国家财政的国债负担率分别为10.0%、10.3%、11.7%、13.1%、15.4%和17.4%。

4. 居民应债能力，1997—1999年我国居民应债能力分别为16.2%、15.1%、16.1%、18.2%和20.0%，一般认为这一比率不应超过100%。从这一指标看，我国的国债规模也是比较小的。

（二）积极财政政策与财政风险

我国学术界和实际部门在分析我国的政府债务问题时，常常引用的是所谓的“欧盟标准”，即加入欧洲经济货币联盟的各国在政府债务上所要求的趋同标准是：预算赤字和公共债务余额分别要低于GDP的3%和60%。但这一标准就是在美、英等发达国家的财政专家之间也有不同的意见。本人以为，一些所谓的标准只应该作为决策的参考，对于我国的具体问题还得具体分析。

就债务依存度而言，我国呈现的是国家财政的债务依存度比较低而中央财政的债务依存度比较高这样一种有趣的现象。从国家财政的角度看，政府财政对债务的承受能力还是比较大的。数据表明，国家财政支出对债务的依赖基本上在20%左右，这说明政府财政尚有继续举债的空间；从中央财政的角度看，中央财政对债务的承受能力已经不大了。数据表明，中央财政支出中有一半左右是依靠债务收入来安排的，这说明政府财政举债的空间是有限的。

就国债偿还率而言，与国债负担率的情况相似，也表现为中央财政的偿债率要高于国家财政的偿债率。数据表明，1998年以后，国家财政的全部财政收入中用于偿还债务的比例低于10%，在6.7%—9.3%之间；而中央财政的全部财政收入中用于偿还债务的比例则高于10%，在11.9%—16.6%之间。这也说明了从国家财政的角度看尚有举债的空间而从中央财政的角度看举债空间的有限。

就国债负担率和居民应债能力来看，我国的这两个指标数值与世界上其他国家相比也是比较低的，这分别从国民经济和居民承受的角度说明我国政府举债还是有空间和余地的。

依据数据分析，现在我们得出的结论应该是这样的：我国国债在总量上不存在风险问题，财政风险主要存在于国债的结构上。具体地讲，（1）我国国民经济和社会对政府举债可能的承受能力还是比较大的；（2）国家财政对政府举债也有一定现实的承受能力；（3）中央财政对政府举债现实的承受能力则比较小。

数据的分析在这里似乎得出了矛盾的结论。为什么会出现这样矛盾的结论呢？本人以为，这一看似矛盾的表面现象后面隐含着深刻的制度原因，那就是我国财政资源在中央和地方政府之间的分配制度或机制可能存在不合理之处，而这样的分配状况与我国经济市场化的进程出现了不协调。

从我国经济市场化程度的不断提高来看，市场经济下所具有的各种“市场失效”情况，比如目前的宏观经济失衡将会不时地出现，这就需要政府、特别是中央政府进行干预，而中央政府进行干预是以拥有一定的财政资源为前提的。我国中央财政实际占有资源比重的偏低，是在对宏观经济的运行进行干预时出现上述衡量国债规模指标数据似乎矛盾结论的主要原因所在。

参考文献：

- [1] 刘国光. 实施积极财政政策的回顾与前瞻 [J]. 政策, 1999, (10).
- [2] 厉以宁. 实施积极财政政策的几点看法 [J]. 经济研究参考, 2000, (73).
- [3] 扬茵娟. 国债警示录 [J]. 财政与税务, 2000, (4).
- [4] 韩文秀, 刘成等. 积极财政政策的潜力和可持续性 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2000, (8).

（责任编辑：孙亦军）